Pensando e mudando a atividade estatística brasileira

Nelson de Castro Senra

O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaios em Homenagem a Simon Schwartzman / Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Pp. 175-198
ISBN 978-85-225-0736-8

9

Pensando e mudando a atividade estatística brasileira

NELSON DE CASTRO SENRA

Em abril de 1994 — tempos difíceis no Brasil —, Simon Schwartzman, intelectual consagrado, de renome nacional e internacional, familiar à pesquisa acadêmica, aceitou o imenso desafio de comandar a atividade estatística do país, pondo-se à frente do IBGE. Teria um enorme trabalho a desempenhar, e por certo tinha consciência disso. O fez por convite do senador Beni Veras, então ministro do Planejamento, quase ao término do governo Itamar Franco (out. 1992-dez. 1994), seguindo na função no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (jan. 1995-dez. 1998), e só não continuando no segundo (jan. 1999-dez. 2002) por não ter tido gosto em fazê-lo. Mesmo saindo, sua gestão, por sua solidez e amplitude, estimularia uma admirável continuidade administrativa.

O país, que depois de longo vazio eleitoral elegera um presidente da República, Fernando Collor de Mello (mar. 1990-out. 1992), viu seu governo acusado de corrupção, um processo parlamentar de *impeachment*, e, ato contínuo, a posse do vice-presidente Itamar Franco. O governo empossado, lutando sempre para agradar às várias forças em jogo — em luta sem quartel contra o monstro da inflação, que, ao fim de longo e criativo processo de mudanças, daria ao país uma nova moeda, o real —, teria muitos titulares no Ministério do Planejamento, com péssimos reflexos internos no IBGE. Mesmo quando não se lhe mudavam o presidente, al-

teravam-se suas relações formais com as novas pessoas no governo; desde há muito, seus orçamentos minguavam, seus recursos humanos se evadiam, ou viviam em anomia numa sucessão grevista jamais vista. Em meio a essa crise, que abalava sua legitimidade, solapava sua credibilidade, assumiu Simon Schwartzman, e o fez com ousadia e segurança. Sua gestão daria ao IBGE as condições de recuperar sua modernidade.

O intelectual na atividade estatística

Escritor incansável, talvez mesmo compulsivo, Simon publicou diversos artigos e livros sobre vários assuntos, quase sempre tomados como referência intelectual.[1] Sobre a atividade estatística escreveu textos vitais, dos quais vale destacar: "Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas", apresentado em Bielefeld, na Alemanha, em 1996; "Expansion and inclusiveness of statistics", apresentado em Istambul, na Turquia, em 1997; "O futuro das estatísticas internacionais, uma visão do Sul", apresentado em Aguascalientes, no México, em 1998; e mais, "Cor, raça e origem no Brasil", um valioso experimento metodológico, iniciado ainda no IBGE, e divulgado em 1999; entre vários outros. Alguns desses textos foram depois postos em um livro focal — *As causas da pobreza* —, publicado em 2004 pela Editora FGV. Outros textos tratam do cotidiano da atividade estatística, com foco no IBGE, e será neles, sobremodo, que este capítulo irá se basear.[2]

Antes, porém, de, por assim dizer, entrar no IBGE, vale realçar sua especial contribuição à configuração de uma sociologia das estatísticas, um campo de pesquisa em gestação (mesmo no mundo), pelo qual se tomam as estatísticas como objeto de estudo e não (o que é mais comum) como meio de análise (para gerar as políticas públicas e para amparar as pesquisas acadêmicas, entre outros usos). Suas reflexões serão admira-

[1] Por essa razão, é muito cioso do tempo de que dispõe, não escondendo sua impaciência diante do que porventura considere divagações estéreis, "perda de tempo"; contudo, não deixa de ser afável e gentil, ao seu modo.

[2] Todos os textos de Simon Schwartzman citados neste capítulo estão disponíveis em sua excelente página na internet: <www.schwartzman.org.br>. Por isso, as referências das citações serão feitas de modo simplificado, para tornar o texto mais leve.

das, mas não serão lidas e relidas o suficiente, tirando-lhes o máximo da essência; de fato, em geral, os *estaticistas* (produtores das estatísticas) não têm o hábito de pensar suas atividades, as intimidades das informações estatísticas e das instituições estatísticas. Enfim, diz Simon:

> [As] informações [estatísticas] são de especial interesse para o sociólogo da ciência por serem produzidas por instituições que são, simultaneamente, centros de pesquisa — envolvendo, portanto, valores científicos e tecnológicos, além de perspectivas e abordagens típicas dos seus campos de investigação — e instituições públicas ou oficiais, sujeitas às regras, valores e restrições do serviço público. (...) Como muitos outros campos do conhecimento, a estatística pública [teve, ao longo do tempo] de obter legitimidade aos olhos de seus patrocinadores e, para isso, [teve] de se estabelecer como uma disciplina científica confiável e como um empreendimento prático.[3]

À continuação do pensamento, trata de redes, cadeias, alianças, traduções, controvérsias, padronizações, em leituras criativas de Bruno Latour e de Michel Callon, e também de legitimidade e credibilidade, parceria, cooperação e coordenação, registro administrativo, independência técnico-científica das instituições estatísticas, conceitos que trabalharia no cotidiano do IBGE. Avançar nessas ideias exigiria muito espaço e tempo, o que não temos, donde, remeto os interessados aos seus textos mais teóricos, em especial ao texto em tela; fiquemos, então, com essas reflexões trazidas à prática, quando, à frente do IBGE, comandou a atividade estatística brasileira. Um período histórico.

Uma antiga atuação no IBGE

Na gestão Edmar Bacha, entre as várias ideias de reforma estrutural, sobressaiu a proposta de delegar a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence), criada em 1953, a alguma universidade. As reações contra essa

---

[3] As estatísticas públicas e a medição da pobreza. In: *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 69-71. (Versão modificada de "Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas", de 1996.)

ideia foram muitas, vindas de dentro e de fora; alguns argumentos eram substanciosos, outros nem tanto, sendo criado um impasse de difícil solução. Então, em julho de 1986, decidiu-se por solicitar um parecer a uma comissão de avaliação formada por notáveis, consagrados em diferentes campos: Nelson do Valle Silva, Basílio de Bragança Pereira, Ricardo Milton Frischtak e Tadeu Keller Filho, coordenados por Simon Schwartzman, que fez e assinou um relatório conclusivo, entregue em outubro.

> A Comissão considera que, a médio e longo prazo, tanto o IBGE quanto o Sistema Estatístico Nacional teriam muito a ganhar se a Ence fosse transformada em uma entidade academicamente forte, dotada de um núcleo de professores e pesquisadores de alto nível, bem relacionada com a área universitária, e na qual ensinassem os melhores profissionais de dentro e de fora do Instituto. Esta é também a expectativa sentida pela comunidade estatística do Rio de Janeiro, manifestada nos contatos mantidos pela Comissão durante seus trabalhos. Para que isto se transforme em realidade, cabe ao IBGE redefinir a posição da Ence em sua estrutura, e dotá-la de uma liderança orientada para estes fins, aumentando ainda, com o tempo, os recursos materiais e humanos de que hoje a Escola dispõe. Desta forma, a Comissão crê que o IBGE estaria dando cumprimento pleno a uma de suas finalidades precípuas como órgão de coordenação do Sistema [Estatístico] Nacional, que é a de contribuir para o desenvolvimento da ciência estatística no Brasil em todos os seus aspectos.
> (...)
> Uma instituição do porte e da responsabilidade do IBGE não pode prescindir da proximidade com um setor dedicado a estudos e pesquisas em sua área de atuação, e à formação de pessoal de alto nível por diversas formas e mecanismos, como forma de se garantir contra a burocratização e a rigidez que ameaçam sempre instituições públicas de seu porte. É natural que existam, em qualquer instituição complexa, tensões e contradições entre setores dedicados à execução de missões e rotinas bem definidas e submetidas a programações e controles rígidos, e aqueles orientados para atividades de tipo mais acadêmico, como os de estudos, pesquisas e educação. Quando esta tensão é resolvida pelo enquadramento do setor mais acadê-

> mico pelo setor de execução, o resultado mais frequente é que o primeiro não consegue sobreviver de forma adequada. O outro extremo é o de expelir completamente o setor mais acadêmico para fora da instituição, com prejuízos bastante sérios a médio e longo prazo.[4]

Bela visão! Apropriada a um estudioso da educação. Tempos depois, já no exercício da presidência, Simon continuaria as mudanças havidas na Ence desde então. Já na sua gestão, em 1997, seria criado um curso de especialização em "análise ambiental e gestão do território" e, em 1998, um programa de mestrado em "estudos populacionais e pesquisas sociais", entre outras criações. Em especial, à Ence seria atribuída a condução do Plano Institucional de Treinamento, uma das peças-chave da mudança na política de pessoal.

No início da gestão, um olhar sobre o IBGE

Logo após assumir a presidência (abril de 1994), talvez ainda em junho, Simon Schwartzman enviou carta à direção do *Statistics Canada* solicitando uma consultoria de avaliação do estado da arte no IBGE e, se cabível e possível, um futuro projeto de cooperação interinstitucional. Em julho, viajou ao Canadá, sendo recebido pelo *chief statistician* do Canadá, Ivan Fellegi — desde a época uma referência internacional —, que, com entusiasmo, endossou o pedido feito e, ato contínuo, organizou uma missão tendo Jacob Ryten como chefe. A missão realizou seu trabalho de 26 de agosto a 9 de setembro de 1994, deixando um relatório de 83 páginas em inglês, com seis seções: (1) introdução (com sumário executivo das recomendações); (2) estatísticas econômicas; (3) estatísticas sociais; (4) informática; (5) disseminação; e (6) treinamento. A introdução, seguida do sumário executivo das recomendações, foi traduzida para o português e divulgada amplamente, com o acréscimo de uma interessante apresentação assinada por Simon Schwartzman, na qual afirma:

---

[4] "Relatório da Comissão Externa para a avaliação dos vínculos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas — Ence com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE", em 20 de outubro de 1986. p. 1-2, 7.

> A visão que os técnicos do Statistics Canada têm do IBGE, os principais problemas diagnosticados, e os caminhos apontados para sua solução confirmam e aprofundam o entendimento da atual direção do IBGE sobre a instituição. É necessário levantar o moral dos técnicos do IBGE, melhorar as comunicações internas, consolidar os apoios externos, introduzir uma consciência de custos, desenvolver uma política ativa de desenvolvimento de recursos humanos, difundir o acesso a meios computacionais modernos, aumentar a eficiência, reduzir os prazos de processamento e divulgação dos resultados das pesquisas, e difundir melhor os resultados de nossos trabalhos. É necessário, em uma palavra, mudar a cultura da instituição, de maneira a torná-la mais orientada para a qualidade, para a valorização técnica de seu pessoal, para o uso eficiente dos recursos, o cumprimento de prazos e o pronto atendimento aos usuários. Muitas destas dificuldades decorrem de restrições externas que o IBGE não tem como alterar a curto prazo. Mas há muito a fazer internamente, e, na medida em que o funcionamento interno da instituição melhore, haverá mais condições para conseguir os recursos financeiros e institucionais necessários para ir mais adiante.[5]

Antes de tudo, a missão não lhe trouxe novidades, confirmando sua percepção da realidade ibgeana. Era preciso, com urgência, “levantar o moral dos técnicos”, “melhorar as comunicações internas”, em suma, “mudar a cultura da instituição”, orientando-a para a qualidade. Mas trouxe de positivo a vantagem de ser uma avaliação internacional. Havia muito a fazer, o que tomaria bastante tempo e exigiria recursos fartos, mas que não seriam obtidos nem a longo prazo, muito menos a curto prazo. Mas não havia tempo a esperar, pelo que era urgente fazer-se algo, algo que ganhasse a boa vontade brasiliense, daí obtendo os recursos essenciais, com mais e melhor regularidade, ainda que inferiores ao montante necessário. Então, aplicou-se a motivar os técnicos, cujo ânimo estava rasante.

---

[5] “Apresentação ao sumário das recomendações do relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”. p. 3.

Ele agiu, e já ao final daquele mesmo ano, 1994, preparou e divulgou o texto "O presente e o futuro do IBGE", no qual oferecia um primeiro balanço de gestão. Apresentou sua percepção da realidade ibgeana, que a missão canadense confirmara, e prosseguiu relacionando as ações em vista. Afora um sumário executivo, o texto tem cinco seções: (1) a missão institucional do IBGE; (2) um balanço das atividades em 1994; (3) as condições de funcionamento do IBGE; (4) ações estratégicas; e (5) conclusão: o futuro do IBGE. Diz Simon:

> A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE se aproxima dos seus sessenta anos com uma excepcional folha de serviços prestados ao País. Contando a população, demarcando e identificando o território, revelando como as pessoas vivem, trabalham e produzem e como evoluiu a economia, o IBGE é possivelmente a instituição que mais conhece o Brasil, e é conhecida por todos. Para a população brasileira, a sigla "IBGE" é sinônimo de informação acurada, independente e respeitada, uma imagem cuidada e preservada ao longo de décadas por um grande número de técnicos e servidores administrativos que, espalhados por todo o território brasileiro, recolhem informações e as devolvem à sociedade.
>
> Infelizmente, esta história de relevância, prestígio e dedicação tem sido acompanhada, nos últimos anos, por dificuldades crescentes, que colocam em risco a reputação adquirida e lançam dúvidas sobre o futuro. Resultados de pesquisas importantes levam anos para serem divulgados: usuários e pesquisadores que necessitam de dados encontram dificuldades em consegui-los. Greves periódicas paralisam os trabalhos, criam animosidades, interrompem pesquisas cruciais, e criam a imagem de uma instituição dominada pela pressão de grupos corporativos sem compromisso com suas finalidades. Em dez anos, dez presidentes se sucederam em sua direção,[6]

---

[6] Nesses 10 anos, 1984-94, não houve 10 presidentes, mas sete: Jessé Montello, Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães, Eurico Borba e Sílvio Minciotti. É possível que ele tenha contado também aqueles que responderam pela presidência por curtos períodos.

> dando uma imagem de instabilidade que vem associada à inexistência de projetos de desenvolvimento institucional de longo prazo.[7]

O balanço baseia-se, afirmou, "na experiência acumulada nestes meses", "na constante troca de ideias, opiniões e discussões que tivemos com todos os setores da Casa durante este tempo", assim como nas sugestões dos canadenses. Simon notou, com oportuna perspicácia, haver "uma cultura de compromisso e dedicação, que permanece apesar das dificuldades que serão relatadas mais adiante", sendo, por certo, "a base sobre a qual o futuro do IBGE poderá ser construído".[8] No sumário executivo, sintetizou o estado da arte no IBGE, suas maiores restrições e dificuldades, e indicou as mudanças necessárias.

> A situação do IBGE não é diferente da de outros setores da administração pública que, no Brasil como em outros países da região, sofreram com a redução dos recursos, crescente burocratização e o inchamento de pessoal mal remunerado e desmotivado. No entanto, países que ingressaram em processos vigorosos de modernização econômica e institucional, como o México, a Argentina e o Chile, estão conseguindo transformar seus institutos de estatística em instituições eficientes, atualizadas e capazes de fornecer à sociedade as informações vitais que necessitam. Não há razão pela qual o mesmo não possa ser feito no Brasil.
>
> Para chegar a um patamar adequado de funcionamento, similar ao dos institutos de estatística dos países desenvolvidos, o IBGE necessita recobrar sua capacidade de trabalhar como uma instituição autônoma, livre dos controles burocráticos de detalhe impostos pelo governo federal à administração pública. Os controles formais devem ser substituídos por um mandato claro de atividades a serem desempenhadas em benefício da sociedade, mecanismos apropriados de acompanhamento e supervisão externa de desempenho, e um orçamento global a ser administrado com autonomia. (...) Além do envolvimento de seus técnicos e servidores administrativos, será necessário buscar a

7 "O presente e o futuro do IBGE", p. 7.

8 Ibid., p. 3.

> assistência de outros institutos de estatística mais desenvolvidos e trazer a contribuição de especialistas em reengenharia e desenvolvimento organizacional, sem descuidar da visão dos usuários e demandantes dos serviços do IBGE nas universidades, no governo e no setor empresarial. É um projeto de vários anos, que deve ser iniciado o quanto antes. Todo este processo deverá ser supervisionado por um Conselho Técnico formado por membros do governo, personalidades externas e dirigentes do IBGE, que dará a orientação e proporcionará o respaldo intelectual, institucional e político necessário.[9]

Em 1996, faria outro balanço sobre 1995 no Relatório anual IBGE 1995 (excelente em conteúdo e em formato), com as seguintes unidades: (1) estrutura; (2) estatísticas demográficas, sociais e econômicas; (3) informações territoriais; (4) modernização tecnológica em informática; (5) atendimento, documentação e disseminação de informações; (6) a Escola Nacional de Ciências Estatísticas; (7) pessoal, recursos físicos e financeiros. A apresentação, intitulada "O espelho do Brasil",[10] é uma reflexão bastante valiosa:

> Instituições que produzem estatísticas básicas e informações geográficas são o espelho de seus países, não somente pelos dados e informações que produzem e disseminam, como também pelo que estes dados expressam em termos do que preocupa estas sociedades, e do que elas gostariam de ser. A maneira pela qual estas instituições funcionam, seus acertos e desacertos, as críticas e o apoio que recebem, também são reflexos deste espelho, indicações da capacidade que têm os países de se organizar para conhecer sua própria realidade, e utilizar estes conhecimentos para buscar novos caminhos. (...) O ano de 1995 marca o início de um trabalho de recuperação que tem como base a estabilidade institucional e de recursos proporcionada pela estabilização da moeda e garantida pela preocupação do governo Fernando Henrique Cardoso e do Congresso Nacional em propor-

---

9 "O presente e o futuro do IBGE", p. 8-9.

10 Por muito tempo as estatísticas eram entendidas como "espelho do príncipe", servindo à sua educação. Só muito depois, já no liberalismo, é que passou a ser vista como "espelho da sociedade", e é nesse sentido que Simon Schwartzman utiliza o termo no título.

> cionar ao Instituto os meios para seu funcionamento. O trabalho se iniciou em várias frentes, e os primeiros resultados já estão começando a aparecer. Trata-se, primeiro, de colocar em dia as principais estatísticas e informações cartográficas nacionais, tornando mais nítida a imagem que o Brasil tem de si mesmo. Em grande parte, é um trabalho interno de colocar em dia as pesquisas, buscar novas metodologias e renovar a agenda de temas e questões a serem pesquisados. Isto depende, também, de uma grande aproximação e diálogo intenso com os usuários destes dados — governo, empresários, organizações comunitárias, instituições de pesquisa e planejamento, meios de comunicação — assim como com outros produtores de informações similares no setor público e privado.[11]

Ao final desse relatório é anunciada a instalação de grande parte do IBGE em moderno edifício na av. Chile, no Centro do Rio de Janeiro, próximo a edifícios famosos como o da Petrobras, o do antigo BNH, o do BNDES, o da Caixa Econômica Federal, assim como o da nova Catedral Metropolitana, consagrada a São Sebastião, padroeiro da cidade. O edifício faz esquina com a rua do Lavradio, de grande relevo para a história do Brasil, ali estando situados o antigo Superior Tribunal de Justiça (Supremo Tribunal) do Império, bem como a Loja Grande Oriente do Brasil, da maçonaria brasileira, na qual muito da independência brasileira foi plasmada. Com essa mudança, o IBGE deixava o complexo da Mangueira, que, com o tempo, acabaria encravado numa imensa favela, em região bastante perigosa. Isso se dava mais de 10 anos depois de Edmar Bacha anunciar a mudança como medida básica, promessa repetida, sem exceção, desde então, por todos os presidentes. Grande decisão!

Momento de grandeza: encontro nacional – 60 anos do IBGE

De 27 a 31 de maio de 1996, ocorreu o Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, tendo como lema "Informação para uma sociedade mais justa". Agregava oito atividades simultâneas: a IV Conferência Nacional de Estatística, a III Conferên-

---

[11] "O espelho do Brasil", p. 3-4.

cia Nacional de Geografia e Cartografia, o Seminário Desafios para Repensar o Trabalho, uma reunião de instituições produtoras, um fórum de usuários, um simpósio de inovações, uma jornada de cursos e uma mostra de tecnologia de informação. Na apresentação do programa, Simon Schwartzman explicou o sentido daquele evento, e o fez como leitor atento de Bruno Latour.[12] Vejamos:

> Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permite pensar e agir a distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade. Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.[13]

Aí está a ideia de serem as estatísticas capazes de tornar próximos e presentes mundos distantes e ausentes, dessa forma tornando-os conhecidos e pensáveis, portanto governáveis; as estatísticas são entendidas, a um só tempo, como tecnologias de distância e de governo. Beleza de visão, tão rica quanto difícil aos ouvidos desatentos ou desabituados; poucos terão feito eco a essa visão, infelizmente.

O evento, enfim, foi um sucesso absoluto, com grande presença de público nacional. Entre os conferencistas internacionais marcaram presença os cientistas Robert W. Marx ("Applications and benefits of tiger and the decennial census to data analysis"), Peter Wagner ("Statistics, social

---

[12] Como evidência desse interesse, vale a leitura de "Os dinossauros de Roraima (ou a sociologia da ciência e da técnica de Bruno Latour)", publicado em *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 39, p. 172-179, jul. 1994.

[13] Apresentação do Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, realizado de 27 a 31 de maio de 1996 (p. 1).

science and democracy"), Alain Desrosières ("Du singulier au general: l'information statistique et la construction de l'Etat").

O imperativo da coordenação

Em 1996, Simon Schwartzman elaborou um pequeno texto (três páginas somente),[14] que, embora tivesse caráter oficial por sua posição como presidente, trazia, antes de tudo, sua visão pessoal da temática em discussão: "a coordenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas", uma ideia que crescia em suas reflexões.

A seu juízo, os textos legais que davam ao IBGE a atribuição de coordenação da atividade estatística, embora necessários, eram insuficientes. Sem condições instrumentais, a coordenação não passava de figura de retórica; e mesmo havendo os devidos instrumentos — classificações, glossários, cadastros, entre outros — como eles não cobrem todo o espectro do processo de pesquisa, este ficava sempre em aberto, ao alvitre dos diferentes produtores.

Simon vê como natural ("normal") que, "em uma sociedade aberta e pluralista, diversas instituições produzam dados nem sempre coincidentes, em função de diferentes critérios, metodologias e interesses", contudo, entende ser essencial haver um conjunto de "informações confiáveis e suficientemente abrangentes, do ponto de vista temático e espacial, como base para as políticas públicas e como referências para a sociedade e a comunidade internacional"; essas informações, acrescenta, "são um bem público, e como tal devem ser produzidas por instituições também públicas, que possam garantir sua continuidade e confiabilidade", sendo "função do se-

---

[14] O documento não é datado. Em comunicação eletrônica (22-6-2007) tentei dar-lhe uma datação. Disse-me Simon Schwartzman: "deve ter sido preparado para uma reunião seja no Ministério do Planejamento, seja com Vilmar Faria, assessor do presidente Fernando Henrique para a área social, que era meu principal interlocutor no governo. (...) Infelizmente, perdi a data original em que o texto foi escrito (...) e não consegui encontrar nenhum outro documento ou memorando que fizesse referência a ele". Contudo, na última página do documento há referência a um convênio firmado em meados de 1996 com o Ministério do Trabalho, com vistas à unificação das pesquisas de emprego/desemprego, deixando entrever que ele estava em curso, e fora recém-assinado, o que leva, então, a uma datação de início ou meados do segundo semestre de 1996.

tor público cuidar, também, da alocação eficiente dos recursos, evitando a duplicação de gastos para os mesmos fins".[15] Em suma, vá lá que houvesse informações concorrentes e conflitantes, como fruto do ambiente democrático e da autonomia das instituições, mas que elas não viessem de recursos públicos escassos, que deviam ser aplicados concentradamente, não necessariamente num único órgão, mas sempre sob coordenação cooperativa e, não, concorrente. E pergunta, para logo responder:

> **Como definir a agenda de pesquisas?**
> Hoje esta agenda é definida internamente pelo IBGE, a partir de linhas de trabalho identificadas pelo seu quadro técnico, em parte atendendo a solicitações de diferentes órgãos de governo, incluindo o Ministério do Planejamento, em parte atendendo a recomendações das Nações Unidas, em parte atendendo a recomendações de comissões consultivas *ad hoc*. Estas demandas são muitas vezes contraditórias, e geralmente não tomam em conta as condições técnicas, administrativas e orçamentárias que o IBGE tem para atendê-las. Além da questão da identificação de temas, a estruturação de uma linha adequada de pesquisas requer a existência de uma equipe técnica especializada, de alto nível, que seja capaz de implementar os projetos que forem identificados com competência, presteza e eficiência. Este problema esbarra na perda importante de pessoal que o IBGE sofreu nestes últimos anos, e que continua a se agravar, pelos salários que paga a seus técnicos mais qualificados.
>
> **Como coordenar o IBGE com as demais agências governamentais?**
> Em todo o mundo a tendência é que os órgãos estatísticos trabalhem cada vez mais, onde couber, com informações geradas pelos registros administrativos, diminuindo os trabalhos de coleta direta de informações. O IBGE tem estabelecido diferentes formas de colaboração com outros órgãos, como a Secretaria da Receita Federal e o Ministério do Trabalho, mas precisaria de um mandato mais claro e definido para poder aprofundar esta linha de trabalho, que deveria incluir inclusive sua participação na elabo-

[15] "A coordenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas", p. 1-2.

ração dos registros administrativos setoriais, e dos respectivos sistemas de apuração e processamento para fins estatísticos.

Como coordenar o IBGE com os institutos de pesquisa estaduais?
Muitos estados possuem hoje seus próprios institutos estaduais, alguns de porte significativo, como a Fundação Seade, de São Paulo, e a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais. A existência destes institutos se justifica pela necessidade que têm os estados de produzirem informações em níveis mais detalhados de desagregação do que aqueles produzidos pelo IBGE. Em alguns casos, no entanto, como com as estatísticas de emprego, estes institutos realizam pesquisas paralelas às do IBGE, uma duplicação que está se buscando corrigir, através de um convênio assinado com o Ministério do Trabalho. O crescimento destes institutos estaduais e o processo de redução progressiva dos quadros do IBGE colocam em evidência a questão de saber se o governo federal pretende continuar mantendo uma instituição de pesquisa nacional, ou pretende evoluir para uma federação de instituições de pesquisa locais, reservando ao IBGE um papel de coordenação do sistema. Por um lado, a manutenção de uma estrutura nacional como a que o IBGE constituiu nas décadas passadas pode parecer incompatível com as atuais tendências de desburocratização e simplificação do aparelho do Estado. Por outro, o papel de coordenação que poderia ser exercido pelo IBGE sobre uma rede de instituições de pesquisas locais, dependentes de conjunturas políticas regionais e profundamente desiguais em sua competência técnica e administrativa, seria muito reduzido, e poderia deixar o país sem estatísticas nacionais confiáveis. Parece ser aconselhável procurar uma posição intermediária, em que o IBGE se mantenha como órgão nacional, e desenvolva sua capacidade de trabalhar em cooperação ou por subcontratação com instituições locais, quando for o caso, sem perder sua capacidade de produzir um conjunto sistemático de informações básicas de âmbito nacional em um determinado nível relevante de desagregação, e coerentes para todo o país.[16]

---

[16] "A condenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas ", p. 2-3.

Nesse diálogo consigo mesmo, *mutatis mutandis*, recupera elementos da concepção fundadora do IBGE, na idealização de Teixeira de Freitas, nos anos 1930. Natural. Afinal, o IBGE nasceu para exercer uma função de coordenação, antes que de produção, como passou a assumir a partir da gestão de Isaac Kerstenetzky. Ora, na razão de discursar a coordenação, é inevitável retornar ao passado, àquela brilhante concepção fundadora que deu cobro aos desarranjos da atividade estatística brasileira (apesar dos grandes esforços de Bulhões Carvalho na Primeira República). E segue sendo um dilema presente ser mais coordenador (o que parece ser um crescente imperativo), ser menos produtor, o que há quase 40 anos se faz, e bem; como mudar, num novo equilíbrio?

Inserção na reforma do Estado

No contexto da reforma do Estado, dirigida pelo ministro Bresser Pereira no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em fevereiro de 1998, Simon Schwartzman preparou o documento intitulado “O IBGE, quatro anos depois”, de valor enorme como balanço. Entendia ter ocorrido uma melhora na imagem pública do IBGE, que atribuía às seguintes ocorrências: a) atualização das pesquisas econômicas e sociais; b) modernização nos sistemas de distribuição de informações; c) modernização do sistema computacional; d) introdução das técnicas digitais na área de cartografia; e) melhoria das condições de trabalho e do sistema gerencial; e f) trabalhos de coordenação institucional. Eis sua opinião balizada:

> No passado recente, o IBGE era percebido como uma instituição assolada por greves constantes, publicando dados atrasados, atendendo mal aos usuários, e se ocultando por trás de uma linguagem difícil e obscura. Esta imagem se alterou profundamente. As greves desapareceram, o Instituto está na imprensa todos os dias, as informações são distribuídas com rapidez e eficiência, e seus dados são recebidos com respeito e consideração, ainda que continue havendo controvérsias em alguns pontos. Esta imagem pública também se reflete para dentro da instituição. Apesar das dificuldades, sobretudo salariais, que afetam o serviço público como um todo, e à existência de um núcleo sindical radicalmente oposto ao governo, que faz tudo para sabotar o trabalho do Insti-

> tuto, existe um clima de motivação, interesse e orgulho pelo trabalho realizado entre os funcionários e técnicos que se reflete na qualidade dos produtos.[17]

Contudo, problemas permaneciam: quanto ao pessoal (menos de 8 mil), entre vários pontos, como os baixos salários e os parcos valores das gratificações, tratou do plano de carreiras em ciência e tecnologia, considerando-o inadequado aos trabalhos do instituto (sua única vantagem estaria na premiação das titulações); na questão gerencial, apesar dos avanços nos sistemas de controles e gerência, considerou imprópria a estrutura vigente (na sede e nos estados, capitais e municípios), diante das modernas tecnologias (e da falta de pessoal qualificado). Demandava um *fast track* "que faça com que as decisões [no IBGE] sejam tomadas com rapidez". Algo disso existiu "na reforma recente do Banco Central, assim como na criação das novas agências reguladoras que o governo está constituindo. Esta prioridade, no entanto, nunca chegou a existir para o IBGE".[18]

O IBGE, no contexto da reforma, seria uma agência executiva. Para tanto, um plano de ação foi elaborado nos meses de junho e julho e, em 31 de julho de 1998, integrado ao protocolo de intenções assinado em Brasília, firmado com o ministério supervisor, à época (e ainda hoje) o Ministério do Planejamento e Coordenação. Daí, em formato envolvente e participativo, passou-se à elaboração de um planejamento estratégico, concluído ao final de 1998, ao término da gestão. Com a perda da força inicial da reforma do Estado, as expectativas de aceleração das mudanças caíram por terra, e talvez tenham influído em sua decisão de deixar a função; o que quer que viesse a fazer, daí em diante, exigiria o comezinho das negociações brasilienses, com burocratas arrogantes e comumente despreparados (mesmo ganhando, perderia tempo...).

Ao sair, duas análises do futuro

Em setembro de 1998, em Aguascalientes, no México, Simon Schwartzman proferiu palestra no painel O Futuro das Estatísticas Internacio-

---

[17] "O IBGE quatro anos depois", p. 1.

[18] Ibid., p. 4.

nais, como parte da conferência conjunta da International Association Survey Statisticians e da International Association of Official Statistics, o último encontro de que participou como presidente. Sua palestra intitulou-se "O futuro das estatísticas internacionais — uma visão do Sul", tão curta quanto intensa:

> O quadro que obtemos de tantas apresentações feitas nesta Conferência é que as estatísticas oficiais estão mudando muito rapidamente, não só dentro dos países, mas também como empreendimento internacional. Novas tecnologias estão encurtando o tempo entre a coleta dos dados e a liberação das informações, as mudanças nas demandas estão levando as estatísticas oficiais a alargar o âmbito de sua cobertura, a coordenação e a padronização internacionais estão evoluindo, e uma nova fronteira, para a coleta e a publicação de dados transnacionais, também está surgindo.
>
> Órgãos estatísticos em países menos desenvolvidos têm que se ajustar a este novo quadro, em um contexto caracterizado por dois desafios. O primeiro é que os governos, em todos lugares, estão encolhendo, e os órgãos estatísticos estão enfrentando a necessidade de competir por recursos escassos com outros solicitantes legítimos de recursos públicos. O outro é que novos atores estão entrando em cena na produção e disseminação de dados — departamentos estatísticos de outras agências governamentais e unidades administrativas subnacionais (estados e municípios), organizações privadas, instituições acadêmicas e organizações internacionais.
>
> Em face desta combinação de recursos públicos minguantes e competição crescente pela produção e distribuição de dados, não seria razoável simplesmente fechar ou privatizar os órgãos estatísticos públicos? Há boas razões para que isto não deva ser feito. Países precisam de informações de longo prazo, abrangentes, estáveis e comparáveis internacionalmente, que são bens públicos e não se pode esperar que sejam produzidos através de organizações privadas. Somente instituições públicas podem receber e proteger o direito de acesso a dados confidenciais. Tipos adicionais de informação, porém, ou informações sob medida para usuários específicos, podem ser fornecidos através de outras instituições, além dos órgãos ofi-

> ciais de estatística, e cada país deveria decidir que dados adicionais deveriam ser produzidos por seus órgãos oficiais de estatística, e o que deveria ser feito através de outros setores da sociedade. À medida que aumenta a descentralização, aumenta também a necessidade de coordenação, e muitos órgãos de estatística enfrentam a necessidade de mudar do papel de produtor de dados para um crescente papel de coordenação.[19]

De novo retomava o imperativo da coordenação, agora no contexto da globalização, da necessidade de se estabelecer comparações transnacionais. Realçou que os governos vinham respeitando a independência técnico-científica das instituições estatísticas, por um lado, mas, por outro, não lhes dava mais recursos, o que as desafiava à criatividade, até mesmo para poderem enfrentar as demandas crescentes em ambiente de concorrência institucional. Diante desse quadro, prosseguiu sugerindo que os órgãos oficiais (centrais) de estatística deveriam perseguir quatro metas, a saber:

> Primeiro, deveriam tornar-se mais criativos no uso de metodologias avançadas para coleta, processamento e disseminação de dados. Com uma melhor amostragem, é possível aumentar a cobertura e reduzir custos. Melhores registros públicos e o processamento criativo dessas fontes de dados podem reduzir a necessidade de coleta de dados primários. O processamento de dados tradicional, baseado em *mainframe*, pode ser substituído por facilidades computacionais descentralizadas, em rede, muito mais baratas e mais eficientes. Disseminação baseada em computador e uso de novas mídias, como CD-ROMs e Internet, podem reduzir o custo e o volume de produtos baseados em papel e proporcionar aos usuários melhores informações no tempo certo. Com novas tecnologias, é possível produzir mais e melhores produtos por uma fração do custo, mas há custos de treinamento, de desenvolvimento de sistemas e de transição de velhas para novas plataformas de computador e rotinas de processamento de dados, o que pode ser caro e demorado.

---

[19] "O futuro das estatísticas internacionais — uma visão do Sul", p. 1.

Segundo, os órgãos de estatística têm que ser mais criativos no estabelecimento de alianças e vínculos de cooperação com outras instituições produtoras de dados dentro dos países e com organizações internacionais. Parcerias com outras organizações governamentais, acadêmicas e internacionais permitem compartilhamento de recursos, aumento da legitimidade e acesso ao conhecimento e à competência que os órgãos de estatística necessitam. Esses vínculos cooperativos trazem uma série de assuntos e problemas que órgãos de estatística inteiramente centralizados não têm que enfrentar. Como conservar e manter as regras de confidencialidade quando os dados são coletados através de organizações diferentes? Como ter certeza de que os dados estão sendo coletados e processados de modo consistente? Como assegurar a tempestividade da disseminação? Quem será responsável por manter as séries de dados a longo prazo? Quais serão as regras para acesso e análise dos dados? Como compartilhar custos?

Terceiro, instituições oficiais de estatística têm que se esforçar por sua plena institucionalização como corpos técnicos independentes. Hoje, a maioria dos órgãos oficiais de estatística são tratados por seus governos simplesmente como parte de sua burocracia, o que leva a dois tipos de problemas. O primeiro é que eles ficam sujeitos a políticas de pessoal e de administração de recursos, uniformes em âmbito nacional, que são frequentemente incompatíveis com suas necessidades e responsabilidades. O segundo, e mais sério, é que eles ficam expostos a interferências externas na nomeação de suas principais lideranças e até mesmo no modo como coletam e publicam suas informações. Felizmente, está se tornando cada vez mais claro que estatísticas oficiais que sofrem ingerências dos governos carecem de credibilidade e são inúteis, e esta constatação tem refreado a interferência da maioria dos governos no trabalho de seus órgãos de estatística. Mas isso, claramente, não é suficiente. Órgãos de estatística têm que ser protegidos formalmente de governos ocasionais por mandatos predefinidos para os seus altos funcionários, por corpos supervisores estáveis e legítimos, por orçamentos estáveis de longo prazo e por regras apropriadas para administração de pessoal e de recursos.

> Quarto, e provavelmente o que é o mais importante, os órgãos de estatística precisam aumentar sua competência profissional e técnica. Em muitos países, os órgãos de estatística são ainda dominados por pessoal administrativo, executando tarefas rotineiras de coleta e processamento de dados que podem ser rapidamente substituídas por modernas tecnologias de computador e contratação externa de tarefas rotineiras. Competência profissional é necessária para incorporar novas tecnologias, manter a informação atualizada com o estado da arte e dar aos institutos a legitimidade e o reconhecimento entre outros atores significativos, nos próprios países e no estrangeiro.[20]

Simon recupera reflexões antigas: alianças e vínculos de cooperação; criatividade nas metodologias de disseminação, não apenas nas de produção; assimilação da microinformática; aumento da competência dos pesquisadores, entre outros pontos. Os desafios apontados, quase cinco anos atrás, seguiam presentes; muitos foram enfrentados, mas muitos permaneciam; mesmo os já superados exigiam um eterno retorno de revisões. Tudo isso era (e é) por demais cansativo e aborrecido para um intelectual impaciente, com gosto pela solidão criativa. Dar adeus à disponibilidade, engajar-se num cotidiano burocrático, era pedir demais.

Em dezembro daquele mesmo ano, renunciou a continuar na presidência; em janeiro passou o cargo a Sérgio Besserman, que faz uma gestão de continuidade administrativa. No discurso que proferiu retomou essa tônica, agora tendo como foco o IBGE.

Expressou admiração pela instituição — “aprendi bastante sobre a importância e a natureza do trabalho de um órgão nacional de estatística com as características do IBGE” — e por seus técnicos — “pude conhecer um grupo extraordinário de profissionais competentes e responsáveis, verdadeiros servidores e servidoras públicos, que fazem de seu trabalho um sacerdócio, à custa muitas vezes de sacrifícios pessoais”. Relevou o “espírito de diálogo e abertura” praticado abertamente com “o corpo técnico do Instituto, os governantes, os parceiros do mundo empresarial,

---

[20] “O futuro das estatísticas internacionais — uma visão do Sul”, p. 1-2.

governamental e acadêmico, e com a imprensa", na detecção de problemas e na indicação de soluções.[21] Eis algumas temáticas abordadas:

> O primeiro destes temas é o do papel do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na sociedade brasileira e, mais amplamente, dos institutos de estatísticas públicas nas sociedades modernas. A forma pela qual o IBGE está organizado, como órgão administrativo subordinado a um ministro de Estado, reflete uma concepção antiga, segundo a qual os institutos de estatística seriam apenas um braço do governo federal, destinado à coleta de dados solicitados pelos governantes para o melhor exercício de suas funções. Hoje, no entanto, sabemos que os institutos nacionais de estatística são instituições públicas, voltadas à produção de informações confiáveis e relevantes para a sociedade como um todo, sociedade da qual o governo federal é só uma parte. O governo federal, como representante legítimo da sociedade, tem a responsabilidade de garantir o funcionamento de seu instituto de estatística e de zelar pela sua qualidade técnica, isenção e independência, sem abrir mão de seu direito de solicitar ao Instituto que produza as informações de que o governo necessita, mas sem confundir esta responsabilidade e este direito com um simples poder de mando. Posso assegurar que, durante todos estes anos que estive à frente do IBGE, sua independência e autonomia técnica sempre foram respeitadas e garantidas pelos ministros aos quais estive subordinado, mas o fato é que o IBGE ainda não dispõe dos mecanismos legais e institucionais que garantam sua independência técnica e isenção e o protejam de ingerências externas indevidas, e estes mecanismos precisam ser criados com presteza.
>
> O segundo tema é o do tamanho e alcance do IBGE, tanto do ponto de vista de suas áreas de responsabilidade, quanto de sua extensão. A legislação brasileira dá ao IBGE um poder amplo de coordenação das atividades estatísticas e geocientíficas no país, mas na prática muitas destas funções são cumpridas por outros órgãos. Diferentes países adotam diferentes divisões do trabalho em matéria estatística e geocientífica. São poucos os

[21] "Transmissão de cargo da presidência do IBGE ao dr. Sérgio Besserman Vianna", 25-1-1999, p. 1.

que reúnem estatística e geografia, em muitos casos as contas nacionais e as informações financeiras e de comércio exterior ficam com os bancos centrais, e estatísticas agrícolas, ou educacionais, são realizadas por órgãos especializados. Nenhuma organização é necessariamente melhor do que outra, mas, quando existe uma grande divisão de trabalho, é necessário um esforço maior de coordenação. Hoje, apesar de alguns trabalhos meritórios neste sentido, como o da Comissão Nacional de Classificação e da Comissão Nacional de Cartografia, existe pouca coordenação na produção de estatísticas de diferentes órgãos de governo ou financiados com recursos públicos, levando a superposições, desperdícios e até mesmo à produção de informações contraditórias. No futuro, a maior parte das estatísticas públicas terá como origem não a pesquisa direta, mas o processamento de informações de registros administrativos obtidos por governos e instituições privadas em suas atividades cotidianas, e as funções de coordenação tenderão a ser muito mais importantes do que as de execução de pesquisas enquanto tais.

O tema da extensão se refere ao relacionamento entre o IBGE, como órgão nacional de estatística, e os interesses de estados e municípios, muitos dos quais produzem seus próprios dados, e gostariam que o IBGE respondesse de maneira mais efetiva e direta às necessidades e prioridades locais. O IBGE é criticado muitas vezes por ser excessivamente centralizado, impermeável às necessidades locais, e grande demais, pela própria pretensão de cobrir todo o território nacional. Sempre orientei o IBGE no sentido de trabalhar, tanto quanto possível, em parceria com instituições estaduais e municipais, e avançamos bastante neste sentido, em atividades tais como a pesquisa mensal de comércio, a pesquisa de orçamentos familiares e, mais recentemente, no trabalho de elaboração da base operacional para o censo do ano 2000. A experiência deste trabalho de cooperação confirma sua importância, mas confirma também que o país não pode abrir mão de um instituto de estatística de alcance nacional, com capacidade de produzir informações fidedignas e confiáveis para todo o país, independentemente de circunstâncias locais. O IBGE precisa, sem dúvida, rever seu organograma e seu quadro de pessoal, para adaptá-lo à nova realidade em que vive-

> mos, mas ele não deixará de ser uma instituição de porte, como ocorre em todos os países que zelam pela qualidade de suas estatísticas públicas.[22]

Dessa forma, voltava aos pontos de sempre: à autonomia e à independência técnico-científica das instituições estatísticas, assim como a sua vinculação na estrutura de governo; à coordenação da atividade estatística, tendo em conta o número crescente de entidades produtoras, estaduais e municipais, públicas e privadas, a exigirem um movimento de harmonização, em especial por estarem usando mais e mais os registros administrativos, heterogêneos por natureza, como fontes-chave de informações individuais. Advogava um trabalho de parceria e cooperação, numa grande divisão de trabalho, sem que se pudesse (ou devesse) abrir mão das estatísticas nacionais, por seu valor próprio, e por necessidade da globalização, sempre a cobrar comparações multinacionais.

Considerações finais

Simon Schwartzman integra a galeria dos notáveis da estatística brasileira, não como um estatístico, que não é, mas como um *estatista*, na expressão excelente do embaixador Macedo Soares, fixando a figura atuante de homens de Estado municiados das representações estatísticas e geográficas de um país. Ele está ao lado, entre outros, de José Cândido Gomes e Sebastião Ferreira Soares, no Império; de Aureliano Portugal e Bulhões Carvalho, na Primeira República; de Macedo Soares e Teixeira de Freitas, na primeira fase de vida do IBGE; de Isaac Kerstenetzky e Eduardo Augusto Guimarães, na sua fase seguinte. Como todos, pensou a atividade estatística e, por assim dizer, a teorizou; com sua percepção sociológica, visitou a intimidade das informações e instituições estatísticas; como poucos percebeu (revelou?) a rede (ou cadeia) de relações sociais presentes no cotidiano daquela atividade. Seu saber, exposto em textos vitais, por falta de hábito dos *estaticistas*, contudo, não foi devidamente compreendido e apreendido, mas não se perdeu, ficando forte-

---

[22] "Transmissão de cargo da presidência do IBGE ao dr. Sérgio Besserman Vianna", 25-1-1999, p. 2-3.

mente em germinação, fazendo, por certo, escola futura. Estava adiante do tempo do IBGE.

Já na prática, à frente do IBGE, deixou marcas visíveis, como a recuperação da dinâmica ibgeana, mudando-lhe culturas antigas, e o levando à modernidade, sobremodo às mudanças tecnológicas, bem expressas numa plataforma de informática amparada (também e fortemente) na microinformática, e numa disseminação altamente dinâmica, com novas mídias, em especial uma página (portal) na internet; no campo da educação, há que se destacar sua política de formação e capacitação do quadro de pessoal, a criação do programa de mestrado (em vias de se tornar um programa de doutorado); no plano administrativo, um planejamento estratégico excelente, preparado em diálogo amplo e aberto com toda a Casa; e, entre outros pontos, uma dinamização da cooperação internacional, algo que andava em descenso, com óbvia perda na maturidade institucional. Enfim, em sua gestão, o IBGE, e por tabela o sistema estatístico brasileiro, consolidou sua legitimidade e recuperou sua credibilidade, tornou-se ainda mais visível, sólido e respeitado, no que ganhou o Brasil.